

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan kesehatan diarahkan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dapat terwujud. Pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berdasarkan pada perikemanusiaan, pemberdayaan dan kemandirian, adil dan merata, serta pengutamaan dan manfaat dengan perhatian khusus pada penduduk rentan, antara lain ibu, anak, lanjut usia (lansia), dan keluarga miskin.

Pembangunan kesehatan dilaksanakan melalui peningkatan: 1) Obat dan perbekalan kesehatan, 2) Upaya kesehatan masyarakat, 3) Pengawasan obat dan makanan, 4) Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan masyarakat, 5) Perbaikan gizi masyarakat, 6) Pengembangan Lingkungan sehat, 7) Pencegahan dan penanggulangan penyakit, 8) Standarisasi pelayanan kesehatan, 9) Pelayanan kesehatan penduduk miskin, 10) Pengadaan, peningkatan dan perbaikan sarana dan prasarana puskesmas pembantu dan jaringannya, 11) Kemitraan peningkatan pelayanan kesehatan, 12) Peningkatan Pelayanan Kesehatan lansia, dan 13) Peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak. Upaya tersebut dilakukan dengan memperhatikan dinamika kependudukan, epidemiologi penyakit, perubahan ekologi dan lingkungan, kemajuan IPTEK, serta globalisasi dan demokrasi dengan semangat kemitraan dan kerjasama lintas sektoral. Penekanan

diberikan pada peningkatan perilaku dan kemandirian masyarakat serta upaya promotif dan preventif ( Renstra Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung, Tahun 2016).

Pusat Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut Puskesmas adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pembangunan kesehatan Puskesmas adalah ujung tombak pelayanan kesehatan dasar bagi masyarakat di wilayah kerja nya. Pelaksanaan pelayanan kesehatan membutuhkan manajemen puskesmas yang terpadu, dan berkesinambungan agar menghasilkan kinerja puskesmas yang efektif dan efisien ( Permenkes Nomor 75 Tahun 2014).

Pelaksanaan manajemen puskesmas yaitu serangkaian proses sistematis yang meliputi perencanaan, pengorganisasian dan pengendalian dengan menggunakan sumberdaya yang dimiliki dilaksanakan secara efektif berarti bahwa tujuan yang diharapkan dapat dicapai melalui proses penyelenggaraan yang dilaksanakan dengan baik dan benar serta bermutu berdasarkan kebutuhan hasil analisa situasi yang evidence based, sedangkan efisien berarti bagaimana puskesmas memanfaatkan sumberdaya yang tersedia untuk dapat melaksanakan upaya kesehatan sesuai standar sehingga dapat mewujudkan target kinerja yang ditetapkan.

Puskesmas Ciparay adalah salah satu puskesmas yang berada di wilayah selatan Kabupaten Bandung. Luas wilayah puskesmas 1.446,249 Ha. Terdiri dari 5 wilayah kerja yaitu: Desa Manggungharja, Desa Mekarsari, Desa Ciparay , Desa Sarimahi dan Desa Mekaraksana, dengan jumlah penduduk sebanyak 52.344. Puskesmas Ciparay merupakan puskesmas dengan tempat perawatan yang

terdiri dari 14 tempat tidur rawat inap, 7 tempat tidur PONEID, 1 UGD dan Ruang laboratorium.

Berdasarkan data laporan tahunan Puskesmas Ciparay Tahun 2016, sumber daya yang dimiliki oleh Puskesmas Ciparay adalah sebagai berikut : 4 orang dokter, 2 orang dokter gigi, 14 orang bidan, 9 orang perawat, 1 orang nutritions, 1 orang analis, 1 sanitarian, 1 orang asisten apoteker, 1 orang apoteker dan 10 orang tenaga non medis yang terdiri dari 2 orang petugas administrasi, 2 orang office boy, 2 orang juru masak, 1 orang tukang cuci dan 1 orang petugas keamanan.

Pendanaan Puskesmas Ciparay sebelum tahun 2014 adalah dari APBD murni dan APBN yaitu Biaya Operasional Kesehatan (BOK) rata-rata pertahunnya tidak lebih dari Rp. 100.000.000, sedangkan mulai tahun 2014 di era Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) pendanaan puskesmas selain bersumber dari anggaran APBD dan APBN juga bersumber dari Kapitasi JKN BPJS yang jumlahnya sangat besar.

Berdasarkan Laporan Tahunan Puskesmas Ciparay Pada tahun 2014 pendapatan Kapitasi JKN Puskesmas Ciparay adalah sebesar Rp. 3.252.421.884 dan terus meningkat hingga mencapai Rp. 5.723.227.954 pada tahun 2016. Pengeloaan dana JKN tahun 2014 diatur berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 32 tahun 2014 tentang pengelolaan dan pemanfaatan dana kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama milik pemerintah daerah dan Permenkes .Nomor 19 tahun 2014 tentang penggunaan dana kapitasi Jaminan Kesehatan Nasional untuk jasa pelayanan kesehatan dan dukungan

biaya operasional pada Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama milik pemerintah daerah. Dana kapitasi JKN yang diperoleh oleh puskesmas disetorkan ke Kas Daerah dan dikelola oleh pemerintah daerah sesuai dengan permendagri No.13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah.

Setelah melalui proses penilaian persyaratan substantive, teknis dan administrative yang dinilai oleh tim penilai dengan kriteria penilaian yang telah ditetapkan oleh undang-undang dan peraturan yang berlaku., Puskesmas Ciparay ditetapkan sebagai puskesmas PPK- BLUD dengan Surat Keputusan Bupati Bandung Nomor 440/Kep.594-Org/2014 pada Bulan Desember tentang Penetapan Unit Pelaksana Teknis Dinas Pelayanan Kesehatan Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung sebagai Unit Kerja yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD).

Sejak Januari 2015 Puskesmas Ciparay menerapkan manajemen keuangan BLUD. Seluruh pendapatan puskesmas yang terdiri dari dana kapitasi, retribusi, pendapatan hasil kerjasama dan jasa bunga tidak disetorkan lagi ke Kantor Kas Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung tetapi dikelola secara langsung oleh Puskesmas Ciparay.

Pola Pengelolaan Keuangan BLUD (PPK-BLUD) menurut Peraturan Menteri Dalam negeri Nomor 61 Tahun 2007 adalah pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat guna meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan daerah pada umumnya

Badan Layanan Umum Daerah yang selanjutnya disingkat BLUD adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah seperti Rumah Sakit atau Unit Kerja pada Satuan Kerja Perangkat Daerah seperti puskesmas di lingkungan pemerintah daerah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dalam melakukan pelayanan.

BLUD beroperasi berdasarkan tata kelola atau peraturan internal dengan memperhatikan prinsip :

- Transparansi : Keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi agar informasi secara langsung dapat diterima bagi yang membutuhkan.
- Akuntabilitas : kejelasan fungsi, struktur, system yang dipercayakan pada BLUD agar pengelolaannya dapat dipertanggungjawabkan.
- Responsiilitas : kesesuaian atau kepatuhan di dalam pengelolaan organisasi terhadap prinsip bisnis yang sehat serta perundang-undangan.
- Independensi : kemandirian pengelolaan organisasi secara professional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh atau tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip bisnis yang sehat.

Pola Pengelolaan Keuangan BLUD menuntut puskesmas untuk melakukan dua fungsi yaitu fungsi sosial dan fungsi ekonomi, selain fungsi sosial memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, puskesmas juga harus melaksanakan praktek-praktek bisnis yang sehat secara mandiri yang dijalankan dengan transparan dan dapat dipertanggungjawabkan yang diaudit secara berkala oleh auditor *independent*.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), guna mewujudkan transparansi dan akuntabilitas keuangan maka BLUD dituntut menyusun Rencana Kerja Anggaran, Pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pelaporan PPK-BLUD sesuai Standar Akuntansi Keuangan (SAK) dan laporan konsolidasi pada instansi induk yaitu Dinas Kesehatan Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung sesuai Standar Akuntansi Pemerintah (SAP).

Dalam pelaksanaannya PPK-BLUD di Puskesmas Ciparay Kabupaten Bandung masih mengalami kendala, hal ini berdasarkan data yang peneliti dapatkan melalui website BLUD dimana terdapat kendala yang dialami rumah sakit maupun puskesmas, dimana terdapat permasalahan yang sering dialami setelah berubah menjadi BLUD, yaitu

1. Sulitnya bagi dinas Kesehatan yang memiliki banyak UPTD untuk mengonsolidasikan laporan-laporan yang dibutuhkan.

2. Masih terendalanya pemahaman mengenai BLUD, sehingga menyulitkan BLUD di dalam pelaporan.
3. Masih belum memahami RBA sehingga BLUD terkendala dalam penyusunan RBA
4. Belum disusunnya laporan keuangan berbasis SAK dikarenakan belum adanya tenaga akuntansi, sehingga pada saat semester dan tahunan maka akan terkendala penyusunan laporan keuangan tepat waktu.

Tuntutan penerapan pengelolaan keuangan BLUD tersebut tentunya harus didukung oleh sumber daya yang memadai baik secara kuantitas, kualitas dan kualifikasi. Dari data Laporan Tahunan Puskesmas sumber daya yang ada pada umumnya adalah tenaga dengan latar belakang pendidikan kesehatan, hanya ada dua orang petugas administrasi. Tenaga kesehatan disibukan dengan pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban keuangan merupakan tanggungjawabnya sebagai pemberi pelayanan kesehatan kepada masyarakat.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik mengangkat permasalahan tersebut untuk di lakukan penelitian dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dan mengambil judul penelitian yaitu **“EFEKTIVITAS PENERAPAN MANAJEMEN KEUANGAN BADAN LAYANAN UMUM DAERAH (BLUD) DALAM PENINGKATAN KINERJA PELAYANAN PUSKESMAS CIPARAY KABUPATEN BANDUNG ”**

## **B. Fokus Masalah**

Penerapan manajemen keuangan BLUD di Puskesmas Ciparay kabupaten Bandung.

## **C. Rumusan Masalah**

Dari uraian tersebut, maka yang menjadi rumusan masalahnya adalah :

Bagaimanakah efektivitas penerapan manajemen keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) di Puskesmas Ciparay Kabupaten Bandung dalam meningkatkan kinerja pelayanan puskesmas ?

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah ingin mengetahui :

Efektivitas penerapan manajemen keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dalam peningkatan kinerja pelayan di Puskesmas Ciparay Kabupaten Bandung.

## **E. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

- a. Penelitian ini memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Administrasi Publik.
- b. Penelitian ini sebagai salah satu kajian manajemen pemerintahan, terutama berkaitan dengan manajemen keuangan dalam peningkatan kinerja puskesmas.



## 2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Peneliti : Hasil penelitian ini dapat menambah informasi dan pengetahuan tentang efektivitas penerapan manajemen keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dalam peningkatan kinerja puskesmas.
- b. Bagi Peneliti selanjutnya : Bisa menjadi referensi untuk bahan penelitian mengenai manajemen keuangan BLUD.
- c. Bagi Masyarakat : Masyarakat bisa mengontrol kinerja puskesmas yang menerapkan manajemen keuangan BLUD.

## F. Kerangka Pemikiran

Pembangunan Kesehatan yang diselenggarakan dalam rangka mewujudkan derajat kesehatan yang optimal dalam penyelenggaraannya diperlukan sumber daya dan pendanaan. Pendanaan diperoleh dan dikelola melalui fungsi manajemen keuangan

Manajemen keuangan adalah penggabungan dari ilmu dan seni yang membahas, mengkaji dan menganalisis tentang bagaimana seorang manajer keuangan dengan mempergunakan seluruh sumberdaya untuk mencari dana, mengelola dana, dan membagi dana dengan tujuan mampu memberikan profit atau kemakmuran bagi perusahaan (Irham Fahmi, 2016 :2).

Pendanaan yang besar seyogyanya dikelola dengan baik dan benar agar terjadi efektivitas dalam manajemen keuangan.

Efektifitas adalah tercapainya berbagai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya dengan tepat pada waktunya dengan menggunakan sumber sumber

tertentu yang sudah dialokasikan untuk melakukan kegiatan. (Siagian, 2000: 171).

Menurut Robertson dalam Pasolong (2017: 210), pengukuran kinerja didefinisikan sebagai suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas efisiensi, penggunaan sumberdaya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, perbandingan hasil kegiatan dengan target, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan tujuan dan manfaat pengukuran kinerja.

Penilaian Kinerja Puskesmas pada penelitian ini mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 tentang Pedoman Manajemen Puskesmas. Ruang lingkup penilaian kinerja puskesmas meliputi : 1. Pencapaian cakupan pelayanan kesehatan : Upaya Kesehatan Masyarakat Esensial, Upaya Kesehatan Masyarakat pengembangan, Upaya Kesehatan Perseorangan. 2. Pelaksanaan manajemen puskesmas: Proses penyusunan perencanaan, pengerakan pelaksanaan dan pelaksanaan penilaian kinerja, Manajemen sumberdaya , Manajemen pengelolaan keuangan, Manajemen barang milik negara, manajemen pemberdayaan masyarakat, manajemen data dan informasi serta manajemen program. Dengan Pola Pengelolaan keuangan BLUD pada Pemendagri 61 tahun 2007.

**Gambar 1.1**  
**Bentuk Kerangka Pemikiran**  
**Efektivitas Penerapan Manajemen Keuangan BLUD**

